

Uchwała Nr 2/73/2019

50
01.01.2019

Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej w Poznaniu

z dnia 23 stycznia 2019 r.

URZĄD MIASTA I GMINY
Murowana Goślina

Wpłynęło 31-01-2019

Lp. Zał.
podpis

Na podstawie art. 18 ust. 1 pkt 1 w związku z art. 11 ust. 1 pkt 4 ustawy z dnia 7 października 1992 r. o regionalnych izbach obrachunkowych (Dz. U. z 2016 r. poz. 561, późn. zm.) oraz art. 91 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2018 r. poz. 994 z późn. zm.) Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej w Poznaniu:

Urząd Miasta i Gminy
Murowana Goślina
1541/19/DG
Wpłynęło dn. 31-01-2019
Przyjęto przez:
Lidia Nowak
01000C8Z1

stwierdza nieważność

uchwały Nr IV/40/2018 Rady Miejskiej w Murowanej Goślinie z dnia 18 grudnia 2018 r. w sprawie wysokości, zasad ustalania i rozliczania dotacji celowej dla podmiotów prowadzących żłobki lub kluby dziecięce na terenie gminy Murowana Goślina, jako podjętej sprzecznie z prawem.

Uzasadnienie

Przedmiotową uchwałą, doręczoną tutejszej Izbie w dniu 27 grudnia 2018 r., Rada Miejska w Murowanej Goślinie, powołując się na przepisy art. 18 ust. 2 pkt 15 ustawy o samorządzie gminnym oraz art. 60 ust. 2 ustawy o opiece nad dziećmi w wieku do lat 3, określiła wysokość, zasady ustalania i rozliczania dotacji celowej dla podmiotów prowadzących żłobki na terenie gminy Murowana Goślina.

Na podstawie przepisów art. 61 § 1 i 4 Kodeksu postępowania administracyjnego w związku z art. 91 ust. 5 ustawy o samorządzie gminnym, Regionalna Izba Obrachunkowa w Poznaniu zawiadomiła Przedstawicieli Gminy o wszczętym postępowaniu nadzorczym w odniesieniu do uchwały IV/40/2018 Rady Miejskiej w Murowanej Goślinie z dnia 18 grudnia 2018 r., wyznaczając równocześnie termin rozpatrzenia sprawy na dzień 23 stycznia 2019 r.

Na posiedzenie Kolegium Izby stawiły się przedstawicielki Jednostki w osobach: Kierownika Referatu Oświaty, Kultury, Sportu oraz Spraw Społecznych oraz Głównego Specjalisty ds. Oświaty, które udzieliły wyjaśnień oraz wskazały na motywy i intencje, jakimi kierowała się Rada podejmując przedmiotową uchwałę.

Rozpoznając sprawę w ww. dniu Kolegium Izby ustaliło i zważyło, co następuje.

Ustawa z dnia 4 lutego 2011 r. o opiece nad dziećmi w wieku do lat 3 (Dz. U. z 2018 r. poz. 603, z późn. zm.) w art. 60 ust. 1 przewiduje, że podmioty prowadzące żłobek mogą otrzymać na dziecko objęte opieką w żłobku dotację celową z budżetu gminy. W art. 60 ust. 2 ustawy

postanowiono natomiast, że wysokość i zasady ustalania oraz rozliczania dotacji celowej, w tym kategorii dzieci, na które przyznawana jest dotacja, określa rada gminy w drodze uchwały.

Rada Miejska w § 3 ust. 1 badanej uchwały określiła, iż: „Dotacje o których mowa w § 1 i § 2 przysługują na dzieci zamieszkałe na terenie gminy Murowana Goślina, jeżeli spełnione są łącznie następujące warunki:

- 1) oboje rodzice zamieszkują na terenie gminy Murowana Goślina;
- 2) oboje rodzice, w składanych na podstawie przepisów ustawy o zasadach ewidencji i identyfikacji podatników i płatników zgłoszeniach identyfikacyjnych, wskazali jako miejsce zamieszkania podatnika – gminę Murowana Goślina”.

Powyższe oznacza, że Rada postanowiła, że dotacja przysługuje tylko na dziecko, którego rodzice spełniają łącznie warunki określone przez Radę, tj.:

- muszą posiadać żyjących dwóch rodziców,
- rodzice muszą mieszkać na terenie gminy Murowana Goślina,
- oraz wymóg wykazania przez nich, w składanych na podstawie przepisów ustawy o „zasadach ewidencji i identyfikacji podatników i płatników” (Dz.U. z 2019 r. poz. 63) dokumentach, jako miejsce zamieszkania podatnika – gminę Murowana Goślina.

Powyższe oznacza, że dotacja nie będzie przysługiwać na dzieci zamieszkałe na terenie gminy Murowana Goślina, które nie mają dwójki żyjących rodziców lub posiadają jedynie opiekunów prawnych oraz dzieci posiadające rodziców, którzy nie są podatnikami w rozumieniu ustawy o zasadach ewidencji i identyfikacji podatników i płatników lub są podatnikami ale w deklaracjach podatkowych nie wskazali jako miejsce zamieszkania (nie zameldowania) gminę Murowana Goślina.

W ocenie Kolegium Izby upoważnienie zawarte w art. 60 ust. 2 ustawy o opiece nad dziećmi w wieku do lat 3 nie przyznaje radzie gminy kompetencji do ustalania (a tym bardziej ograniczania) w uchwale stanowiącej akt prawa miejscowego kręgu podmiotów, dla których taka dotacja przysługuje z mocy ustawy. Co prawda dotacja określona w art. 60 ust. 1 ww. ustawy ma charakter fakultatywny, jednak jeśli gmina zdecyduje się na udzielenie takiej dotacji, to nie może w zakresie jej przyznania wprowadzać ograniczeń, skoro przepis wyraźnie stanowi, że dotacja przysługuje na dziecko objęte opieką żłobka lub klubu dziecięcego.

Uchwalając zatem zapisy § 3 ust. 1, Rada Miejska w Murowanej Goślinie przekroczyła zakres upoważnienia określonego przepisem art. 60 ust. 2 przywołanej ustawy i tym samym naruszyła ten przepis w sposób istotny. Organ stanowiący jednostki samorządu terytorialnego nie posiada uprawnień do ograniczania podmiotowego beneficjentów dotacji.

Ograniczenie kręgu podmiotów uprawnionych do otrzymania dotacji narusza konstytucyjną zasadę równości wyrażoną w art. 32 Konstytucji RP, zgodnie z którą wszyscy mają prawo do

równego traktowania przez władze publiczne i nikt nie może być dyskryminowany w życiu politycznym, społecznym lub gospodarczym z jakiejkolwiek przyczyny.

Powyższe stanowisko znajduje potwierdzenie w orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego (np. wyrok z dnia z dnia 28 lipca 2009 r. sygn. akt P 65/07), gdzie stwierdzono, że „za utrwalony należy uznać pogląd, że wszelkie odstępstwa od nakazu równego traktowania podmiotów podobnych muszą zawsze znajdować podstawę w przekonujących argumentach. Argumenty te (jak ujął to Trybunał w uzasadnieniu orzeczenia z 3 września 1996 r., sygn. akt K 10/96) „muszą mieć: po pierwsze, charakter relewantny, a więc pozostawać w bezpośrednim związku z celem i zasadniczą treścią przepisów, w których zawarta jest kontrolowana norma oraz służyć realizacji tego celu i treści. Innymi słowy, wprowadzane zróżnicowania muszą mieć charakter racjonalnie uzasadniony. Nie wolno ich dokonywać według dowolnie ustalonego kryterium (...). Po drugie, argumenty te muszą mieć charakter proporcjonalny, a więc waga interesu, któremu ma służyć różnicowanie sytuacji adresatów normy, musi pozostawać w odpowiedniej proporcji do wagi interesów, które zostaną naruszone w wyniku nierównego potraktowania podmiotów podobnych. Po trzecie, argumenty te muszą pozostawać w jakimś związku z innymi wartościami, zasadami czy normami konstytucyjnymi, uzasadniającymi odmienne traktowanie podmiotów podobnych (...) jedną z takich zasad konstytucyjnych jest zasada sprawiedliwości społecznej”.

Uwzględniając powyższe Kolegium Izby uznało, że naruszenie prawa ma charakter istotny i stwierdziło nieważność uchwały.

Dalsza analiza uchwały wykazała że Rada z naruszeniem upoważnienia zawartego w art. 60 ust. 2 ustawy o opiece nad dziećmi w wieku do lat 3 dokonała regulacji w niżej wymienionych postanowieniach.

W § 4 ust. 1 uchwały wskazano, że „Podmiot prowadzący żłobek lub klub dziecięcy otrzyma dotację celową na:

- 1) zapewnienie dziecku opieki w warunkach bytowych zbliżonych do domowych;
- 2) zagwarantowanie dziecku właściwej opieki pielęgnacyjnej oraz edukacyjnej poprzez prowadzenie zajęć zabawowych z elementami edukacji, z uwzględnieniem indywidualnych potrzeb dziecka;
- 3) prowadzenie zajęć opiekuńczo-wychowawczych i edukacyjnych, uwzględniających rozwój psychomotoryczny dziecka, właściwy do wieku dziecka.”

Jak już wyżej wskazano rolą Rady Miejskiej było określenie wysokości dotacji celowej oraz zasad jej ustalania i rozliczania, natomiast zakwestionowanymi przepisami organ określił przeznaczenie dotacji, co nie należało do jego kompetencji. Ustawodawca w art. 10 ustawy o opiece nad dziećmi w wieku do lat 3 określił zadania żłobka i klubu dziecięcego, do których

zaliczył w szczególności: zapewnienie dziecku opieki w warunkach bytowych zbliżonych do warunków domowych (pkt 1), zagwarantowanie dziecku właściwej opieki pielęgnacyjnej oraz edukacyjnej, przez prowadzenie zajęć zabawowych z elementami edukacji, z uwzględnieniem indywidualnych potrzeb dziecka (pkt 2) oraz prowadzenie zajęć opiekuńczo-wychowawczych i edukacyjnych, uwzględniających rozwój psychomotoryczny dziecka, właściwych do wieku dziecka (pkt 3).

Kolegium stwierdza że w orzecznictwie sądów administracyjnych jednoznacznie wskazuje, iż modyfikacja i uzupełnienie regulacji ustawowych przez przepisy gminne jest niezgodne z zasadami poprawnej legislacji. Akty prawa miejscowego nie mogą regulować materii należących do przepisów wyższego rzędu i nie mogą być sprzeczne z nimi (wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 16 marca 2001 r., sygn. akt IV SA 385/99).

Powtórzenie regulacji ustawowych lub ich modyfikacja w akcie prawa miejscowego jest niedopuszczalne, gdyż trzeba się liczyć z tym, że powtórzony przepis będzie interpretowany w kontekście uchwały, w której go powtórzono, co może prowadzić do całkowitej lub częściowej zmiany intencji prawodawcy (wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego we Wrocławiu z dnia 3 listopada 2011 r., sygn. akt II SA/Wr 518/11). W konsekwencji, za wadliwe pod względem prawnym należy uznać nie tylko te ustalenia uchwały, które naruszają konkretne przepisy prawa, ale także te, które są wynikiem nadużycia uprawnień przysługujących gminie.

W takim kontekście zjawisko uzupełniania, powtarzania i modyfikacji w aktach prawnych przepisów zawartych w aktach hierarchicznie wyższych należy uznać za istotnie naruszające prawo.

W § 5 ust. 1 uchwały Rada, dla podmiotów ubiegających się o dotację, postawiła wymóg złożenia przez nich wniosku „w terminie do 30 września roku poprzedzającego udzielenie dotacji.”.

Kolegium wskazuje, że celowy charakter dotacji otrzymywanej na podstawie art. 60 ustawy o opiece nad dziećmi w wieku do lat 3 oznacza, że jest ona przyznawana na realizację zadań wykonywanych przez podmioty prowadzące działalność, o której mowa w tej ustawie. Podmioty te nie są zobowiązane do wyprzedzającego rok budżetowy planowania liczby dzieci, które mają być objęte opieką, lecz mogą ubiegać się o dotację w każdym czasie w ciągu roku budżetowego, jeżeli realizują zadania, na które dotacja jest przekazywana. Podkreślenia wymaga, że art. 60 ust. 1 ustawy przewiduje, że dotacja udzielana jest na dziecko objęte opieką w żłobku lub klubie dziecięcym lub przez dziennego opiekuna, bez względu na to, w jakim terminie podmiot złoży wniosek o dotację (wyrok WSA w Gdańsku z dnia 18 marca 2015 r., sygn. akt I SA/Gd 134/15).

Również z przekroczeniem upoważnienia Rada w § 5 ust. 2 postanowiła że, dotacja będą przekazywane w 12 częściach. W przypadku gdy dotacja przyznana zostanie np. na okres

10 miesięcy danego roku (co jest uzależnione od terminu złożenia wniosku o udzielenie dotacji celowej) dotacja nie zostanie wypłacona w 12 częściach, gdyż zgodnie z postanowieniami przedmiotowej uchwały dotacja jest przekazywana w transzach miesięcznych.

W § 7 ust. 1 Rada postanowiła iż: „Burmistrzowi Miasta i Gminy Murowana Goślina przysługuje prawo kontroli prawidłowości wykorzystania dotacji zakresie:

- 1) faktycznej liczby dzieci objętych opieką;
- 2) sprawdzenia zgodności rocznego rozliczenia z wykorzystania dotacji z dokumentacją organizacyjną i finansową prowadzona przez dany podmiot”,

co wykracza poza dyspozycję z art. 60 ust. 2 ustawy o opiece nad dziećmi w wieku do lat 3.

W ocenie Kolegium Izby Rada, z uwagi na brak w tej materii upoważnienia ustawowego, nie miała kompetencji do regulowania kwestii kontroli prawidłowości wykorzystania dotacji.



Przewodnicząca Kolegium
Regionalnej Izby Obrachunkowej
w Poznaniu

2 up
Grażyna Wróblewska

Pouczenie: Na niniejsze rozstrzygnięcie nadzorcze przysługuje skarga do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Poznaniu, w terminie 30 dni od daty doręczenia, za pośrednictwem Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej w Poznaniu.